

27.01.99

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

EntschlieÙung zur Offenheit in der Europäischen Union

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 002631 - vom 25. Januar 1999. Das Europäische Parlament hat die
EntschlieÙung in der Sitzung am 12. Januar 1999 angenommen.

Entschließung zur Offenheit in der Europäischen Union

Das Europäische Parlament.

- unter Hinweis auf die im Vertrag von Amsterdam enthaltenen Bestimmungen betreffend die Offenheit, insbesondere auf Artikel A, 8 d, 151, 191 a und die Erklärungen 9, 35 und 41,
 - unter Hinweis auf die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Oktober 1993 über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität,
 - unter Hinweis auf die bestehenden Kodizes für den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten in den verschiedenen Organen und Einrichtungen der Europäischen Union,
 - unter Hinweis auf die Initiativen der drei "Sondierer"⁽¹⁾ und des Regierungskonferenzbeobachters⁽²⁾ seines Institutionellen Ausschusses im Bereich der Offenheit,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. Juli 1998 zum Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluß an seine Initiativuntersuchung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (C4-0157/98)⁽³⁾,
 - unter Hinweis auf Artikel 148 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Institutionellen Ausschusses sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte und des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten (A4-0476/98),
- A. in der Erwägung, daß die Entwicklung größerer Offenheit und Transparenz für den künftigen Erfolg der Europäischen Union von grundlegender Bedeutung ist, da durch sie die politischen Entscheidungen der Europäischen Union klarer werden, eine breitere und ausgeglichene Beteiligung am politischen Prozeß begünstigt, die Möglichkeiten für Korruption und Machtmißbrauch eingeschränkt werden und allgemein eine breitere Akzeptanz der Beschlüsse auf EU-Ebene durch die europäischen Bürger gefördert wird;
- B. in der Erwägung, daß der Grundsatz der Offenheit durch den Vertrag von Amsterdam ausdrücklich im EU-Vertrag verankert wurde, in dem das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu EU-Dokumenten sichergestellt und festgelegt wird, daß die EU-Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden,
- C. in Anbetracht der mehrjährigen Erfahrungen mit den Verhaltenskodizes der Kommission und des Rates für den Zugang zu Dokumenten; in der Erwägung, daß weitere Organe und Einrichtungen der Europäischen Union derartige Kodizes angenommen haben; in der Erwägung, daß nun auf den bestehenden Kodizes aufgebaut werden muß und diese weiter verbessert werden müssen,

⁽¹⁾ Herr B. Donnelly, Herr Saint-Pierre und Herr Tsatsos: Arbeitsdokument über "Transparenz und Demokratie" vom November 1994 (PE 210.692/A + B/rev.)

⁽²⁾ Herr Bonde (Arbeitsdokumente PE 227.237, PE 222.239 und PE 222.240).

⁽³⁾ ABl. C 292 vom 21.9.98, S. 170.

- D. in der Erwägung, daß die Offenheit auch durch eine Reihe von richtungsweisenden Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und aufgrund von Initiativen des Bürgerbeauftragten gefördert wurde,
- E. in der Erwägung, daß die im Vertrag von Amsterdam enthaltenen neuen Bestimmungen hinsichtlich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten nun mittels eines neuen Kodex durchgeführt werden müssen, auf den sich das Europäische Parlament und der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens einigen müssen; in der Erwägung, daß daher jetzt einige Grundsätze und Kriterien festgelegt werden müssen, die bei der Vorbereitung dieses Vorschlags hilfreich sein könnten,
- F. in der Erwägung, daß die Förderung der Offenheit nicht nur den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten betrifft, sondern auch andere Bereiche umfassen muß, wie etwa verstärkte Zugänglichkeit der EU-Sitzungen, stärkere Nutzung des Internet, größere Klarheit und einfachere Formulierung von EU-Texten, Beibehaltung der Vielsprachigkeit in den Organen der Europäischen Union und Verbesserung der Qualität von EU-Informationskampagnen,
- 1. hält die Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam betreffend die Offenheit für einen ersten Schritt in Richtung auf Schaffung eines wirklichen Öffentlichkeitsprinzips in der Europäischen Union; fordert die vollständige Umsetzung der im Vertrag von Amsterdam enthaltenen Bestimmungen im Bereich der Offenheit, wobei nicht nur ein neuer und umfassender Kodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu EU-Dokumenten zu schaffen ist, sondern auch die allgemeinere Bestimmung durchgeführt werden muß, daß EU-Beschlüsse möglichst offen und möglichst bürgernah gefaßt werden müssen;

Zugang der Öffentlichkeit zu EU-Dokumenten

- 2. vertritt die Auffassung, daß die Notwendigkeit, einen neuen Kodex zu schaffen, die Möglichkeit eröffnet, aus bereits bestehenden Erfahrungen zu lernen und zu verbesserten Regeln für die Zukunft zu gelangen;
- 3. warnt jedoch vor der Gefahr, daß nur wenige Verbesserungen verwirklicht und sogar neue und ungerechtfertigte Beschränkungen eingeführt werden könnten;
- 4. ist der Ansicht, daß für einen neuen Kodex folgende Leitlinien berücksichtigt werden sollen:
 - i) die Dokumente sollten klarer definiert werden, wobei insbesondere der Status interner Dokumente geprüft werden sollte, ohne dies aber zu restriktiv zu handhaben; alle wichtigen Arbeitsdokumente und weiten Kreisen zugängliche Vorbereitungsmaterialien sollten einbezogen werden;
 - ii) für eingegangene Dokumente sowie Dokumente, die von einem der Organe selbst vorgelegt werden, sollte ein Kodex in jedem Fall gelten;
 - iii) öffentliche Register sollten in allen EU-Institutionen eingerichtet werden und auch vertrauliche Dokumente - nebst einem Hinweis auf deren Vertraulichkeit - enthalten;
 - iv) es sollte eine Vereinfachung des Klassifizierungssystems für vertrauliche Dokumente in Betracht gezogen werden und es sollte klarere Leitlinien dafür geben, welche Dokumente in welche Kategorie fallen; ein "Sperrsystem" könnte für bestimmte Dokumente vorgesehen werden, so daß sie mit einer bestimmten Frist öffentlich zugänglich gemacht werden können;
 - v) die derzeitigen Ausnahmeregelungen im Bereich der Offenheit müssen konkreter festgelegt werden, insbesondere die beiden allgemeinen Ausnahmen "Schutz des öffentlichen Interesses" (einschließlich der Untergruppen wie "öffentliche Sicherheit" und "internationale Beziehungen") und "Schutz der Vertraulichkeit des Verfahrens einer Institution";

- vi) Anträge von außerhalb der Europäischen Union wohnhaften Bürgern von Drittländern sollten ebenfalls behandelt werden; in diesem Fall könnten jedoch Sondergebühren zur Abdeckung etwaiger zusätzlicher Kosten im Vergleich zu den Anträgen von EU-Bürgern oder in der Europäischen Union wohnhaften Personen erhoben werden;
 - vii) alle Anträge, die nicht innerhalb eines gewissen Zeitraums beantwortet werden, sollten als stattgegeben und nicht, wie bisher, als abgelehnt gelten;
 - viii) angeforderte Dokumente sollten, wo dies angebracht ist, auch in elektronischer Form übermittelt werden;
 - ix) Dokumente, die nur einige wenige heikle Aspekte aufweisen, könnten, anstatt vollständig, nur teilweise übermittelt werden;
5. wiederholt seine Forderung nach einem neuen Kodex, der nicht nur für Dokumente der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments, sondern auch für die Dokumente aller anderen Organe und Einrichtungen der Europäischen Union gelten soll; fordert insbesondere:
- den Gerichtshof auf, endlich zwischen seinen juristischen und seinen Verwaltungsdokumenten zu unterscheiden und möglichst bald einen Kodex für den Zugang zu seinen Dokumenten anzunehmen;
 - die Europäische Zentralbank und Europol auf, Kodizes zu entwickeln, in denen ihr besonderer Status berücksichtigt wird, die aber nicht zu einer zu restriktiven Politik hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten führen;
 - die Europäische Investitionsbank auf, einen wesentlich weniger restriktiven Kodex als den derzeit gültigen zu entwickeln, bei dem die Antragsteller nicht den Grund für ihren Antrag auf Dokumente angeben müssen;
6. verpflichtet sich zur Verbesserung seines eigenen Systems für den Zugang zu Dokumenten durch folgende Maßnahmen:
- Gewährleistung der öffentlichen Zugänglichkeit seiner politischen Dokumente, sobald diese an alle Mitglieder des zuständigen Ausschusses verteilt sind, wobei jedoch auf dem Deckblatt der jeweilige Status des Dokuments deutlicher zu kennzeichnen ist;
 - Verbesserung der Verteilung seiner Dokumente sowohl auf Papier als auch in elektronischer Form;
 - Festlegung klarerer Kriterien darüber, welche seiner internen Dokumente unter den Grundsatz der Vertraulichkeit fallen und welcher zeitliche Rahmen dabei zu beachten ist;
7. fordert praktische Schritte zur Verbesserung des Zugangs zu Dokumenten des Rates, wenn dieser als Gesetzgeber tätig wird, wobei diese Schritte in Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament und der Kommission festgelegt werden sollten; vertritt die Auffassung, daß in den betreffenden Ratsdokumenten auch Volltexte von Ratssitzungen und Dokumente im Zusammenhang mit vorbereitenden Arbeitsgruppensitzungen des Rates und Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter enthalten sein sollten (wenn nötig könnten die einzelnen Ländernamen unkenntlich gemacht werden); fordert die Veröffentlichung aller Ratserklärungen zur Durchführung oder Auslegung anhängiger Rechtsvorschriften und fordert den Rat auf, die Praxis vertraulicher Erklärungen, insbesondere im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens, zu beenden;
8. ist der Ansicht, daß der öffentliche Zugang zu Komitologiedokumenten stark verbessert werden sollte und daß diese Texte in Register aufgenommen werden sollten; bekräftigt die Bedeutung der Transparenz im Hinblick auf das Komitologieverfahren und ist insbesondere der Auffassung, daß Informationen über die Zusammensetzung und über die Arbeitsaufgaben der Ausschüsse der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden sollten;

9. vertritt die Auffassung, daß für Abgeordnete und ihr Personal unter der Voraussetzung, daß Regeln für die Behandlung vertraulicher Texte eingeführt oder angepaßt werden, ein bevorrechtigter Zugang zu bestimmten Dokumenten eingeführt werden könnte;

Ausweitung der Praxis offener Sitzungen

10. schlägt folgende Maßnahmen vor:

- i) die Praxis offener Sitzungen des Rates, wenn er als Gesetzgeber tätig wird, sollte beträchtlich ausgeweitet werden und nicht auf erste Aussprachen beschränkt sein; diese Sitzung sollten ferner in größerem Rahmen angekündigt und übertragen werden;
- ii) die Tagesordnungen seiner eigenen öffentlichen Sitzungen sollten stärker als bislang veröffentlicht werden, und interessierte Bürger sollten besser darüber informiert werden, wie sie an den Sitzungen teilnehmen können;
- iii) die Kommission sollte die Methode der Abhaltung öffentlicher Anhörungen und Befragungen in den verschiedenen Ländern der Europäischen Union verstärkt anwenden;
- iv) eine Liste von Kriterien, anhand deren entschieden wird, ob eine bestimmte EU-Sitzung offen oder geschlossen abzuhalten ist, sollte in Anlehnung an die Kriterien und Ausnahmen entwickelt werden, die im "Government in the Sunshine Act" der USA aus dem Jahre 1976 festgelegt sind;
- v) eine klarere Unterscheidung als derzeit könnte zwischen den Sitzungen, die der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könnten, und den Sitzungen, in denen nur Politiker oder Beamte von anderen EU-Institutionen anwesend sein dürfen, getroffen werden;

Verstärkte Nutzung des Internet

11. fordert, alle EU-Gesetzesvorschläge, Komitologietexte und andere wichtige EU- Dokumente (und die verschiedenen Register mit allen Dokumenten) über das Internet verfügbar zu machen, um die EU-Bürger und Organisationen zu informieren und, wo dies angebracht ist, ihre Meinung einzuholen;

Verantwortungsvollere EU-Verwaltungen

12. fordert die Entwicklung einer offeneren Verwaltungskultur innerhalb der verschiedenen Organe und Einrichtungen der Europäischen Union, um den Bürgern Klarheit darüber zu verschaffen, wer wofür zuständig ist, ihnen das Recht auf eine rasche und höfliche Beantwortung ihrer mündlichen oder schriftlichen Anfragen zu garantieren und angemessene Prüfungs- und Beschwerdeverfahren zu gewährleisten; vertritt die Auffassung, daß die vom Bürgerbeauftragten vorgeschlagene Schaffung von Kodizes für die öffentliche Verwaltung in diesem Zusammenhang hilfreich sein könnte;

Ergänzende Maßnahmen

13. fordert:

- i) rasche Fortschritte bei der Ausarbeitung einer interinstitutionellen Vereinbarung zur Verbesserung der redaktionellen Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, was in Zukunft zu klareren und einfacheren EU-Texten führen soll;
- ii) weitere Fortschritte im Zusammenhang mit der Konsolidierung und Kodifizierung der EU-Rechtsvorschriften;
- iii) die Beibehaltung der Vielsprachigkeit auch in einer erweiterten Europäischen Union, so daß alle EU-Bürger in ihrer eigenen Sprache über die Tätigkeiten der Europäischen Union informiert werden und an den Entscheidungsverfahren der Europäischen Union teilnehmen können; jedes Organ und jede Einrichtung der Europäischen Union sollte angemessene

- Mittel bereitstellen, um die im neuen dritten Absatz von Artikel 8 d des Vertrags enthaltenen Bestimmungen angemessen erfüllen zu können;
- iv) die Verbesserung der Qualität der EU-Informationskampagnen und die genauere Festlegung ihrer Zielsetzungen im voraus;
 - v) die Verbesserung der Transparenz der allzu komplexen institutionellen Struktur der Europäischen Union durch Maßnahmen wie die Vereinfachung der Gesetzgebungs-, Haushalts- und Komitologieverfahren;
 - vi) die volle interinstitutionelle Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnologie und insbesondere die Berücksichtigung der Notwendigkeit zur Schaffung gemeinschaftlicher Normen für die Dokumentenstruktur, wodurch Speicherung, Übermittlung, Archivierung und Verwaltung der Dokumente und Informationen erleichtert werden;

o

o o

14. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung der Kommission, dem Rat sowie den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten zu übermitteln.